

На правах рукописи

РУМЯНЦЕВ Павел Александрович

**РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА В СУБЪЕКТАХ РФ
В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД 1990-х – ПЕРВОГО ДЕСЯТИЛЕТИЯ 2000-х гг.
(историко-правовое исследование на материалах Приволжского федерального
округа)**

Специальность 12.00.01 – Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань – 2016

Работа выполнена на кафедре истории государства и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Тольяттинский государственный университет»

Научный руководитель: **Медведев Валентин Григорьевич**, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой истории государства и права ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет»

Официальные оппоненты: **Смыкалин Александр Сергеевич**, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой истории государства и права ФГБОУ ВО «Уральский государственный юридический университет»

Милушева Татьяна Владимировна, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права и процесса, профессор кафедры теории права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Ведущая организация: **Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Балтийский федеральный университет имени Иммануила Канта»**

Защита состоится «26» января 2017 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.081.26, созданного на базе ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» и на сайте ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» www.kpfu.ru

Сведения о защите и автореферат размещены на официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ www.vak.ed.gov.ru и ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» www.kpfu.ru.

Автореферат разослан «___» декабря 2016 года

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Государство в процессе исторического развития, проходя через определенные периоды эволюции общественной формации, сталкивается с необходимостью коренной перестройки всей политической системы. С начала 1990-х гг. наша страна переживает именно такую фазу развития, включающую в себя изменение социально-экономического строя, полное реформирование правовой системы и государственного механизма. С момента разрушения социалистического государства до начала стабильного функционирования демократического, Россия находится в переходном, неустойчивом состоянии, характеризующемся неоднозначностью процесса преобразований, постоянным изменением политической системы и проблемами, связанными с формированием комплекса основных источников регулятивного воздействия – органов публичной власти.

Изменения в государственно-властной системе любой страны всегда неизбежно вызывают споры между их сторонниками и противниками. Современный исторический период развития России не является исключением, поскольку уже более 20 лет происходит перманентное противоборство различных политических сил, предлагающих свои концептуальные варианты реформирования государства. В связи с этим его дальнейшая трансформация требует глубокого анализа накопленного в переходный период исторического опыта государственных преобразований и определения качественных характеристик сложившейся в 1990-е – первом десятилетии 2000-х гг. управленческой системы, уровня ее развития и способности к дальнейшему эффективному функционированию в соответствии с принципами демократического и правового государства. Это невозможно сделать без описания, систематизации и всестороннего анализа переходных преобразований, осмысления характера и результатов их влияния на процессы становления органов публичной власти. Таким образом, изучение перемен в общественно-политической жизни страны, проходящей в своем историческом развитии через определенные этапы трансформации, неразрывно связано с исследованием реформирования ее государственного механизма, что имеет как теоретическое значение для подтверждения положений имеющихся научных концепций и выработки новых, так и практическую ценность.

В первую очередь, анализ сущности переходных процессов, политических условий, повлиявших на формирование и видоизменение органов публичной власти,

особенностей и закономерностей образования новых моделей их взаимодействия, позволяет определить дальнейшие варианты осуществления государственного строительства. Кроме того, обращение к опыту реформирования государственно-властной системы на уровне регионов страны, имеющих различную политико-правовую природу, дает возможность проведения сравнительного анализа становления и институционализации властных органов в зависимости от полученного субъектом РФ статуса, специфики выстраивания федеративных отношений, а также собственного понимания руководством регионов их положения и роли в структуре государства. В этом плане, несмотря на имеющиеся региональные особенности в эволюции властных систем, развитие государственного механизма в субъектах РФ, относящихся к Приволжскому федеральному округу, отражает основные тенденции и закономерности становления и взаимодействия органов публичной власти. Оценка и учет позитивных и негативных последствий реформирования государственного механизма в субъектах РФ необходим для отладки политической системы в целом, внесения исправлений в преобразовательные процессы в целях обеспечения необходимого баланса в системе разделения властей, поиска оптимальных конструкций властных органов, позволяющих наиболее эффективно осуществлять взаимный контроль, совершенствования моделей взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

Актуальность темы исследования определяется также тем, что явления переходности для нашей страны на рубеже XX – XXI столетий не являются абсолютно новыми. Процессы демонтажа Российской империи и формирования советского государства показали, что трансформация государственного механизма подчиняется определенным закономерностям. В связи с этим изучение современных преобразований органов публичной власти и сравнение их с более ранними, не только позволяет дать оценку характеру происходящих в государстве и обществе перемен, но и осуществить своевременное реформирование в данной сфере.

Актуальность исследования заключается и в том, что создавшиеся в настоящий момент предпосылки и условия развития гражданского общества в демократическом направлении нуждаются в поддержке со стороны властных органов всех уровней, способы формирования, функционирования и взаимодействия которых должны отражать основные тенденции развития правового государства. В связи с этим изучение опыта реформирования государственного механизма в субъектах РФ дает возможность выявить особенности переходного процесса в регионах России,

перспективы демократических преобразований органов государственной власти и их взаимодействия с органами местного самоуправления, что имеет большое значение как для решения уже имеющихся проблем, так и в расчете на долгосрочную историческую перспективу. В целом, продолжающееся до сих пор реформирование государственной системы, неравномерные темпы которого в разных регионах страны порождают различные сложности в реализации эффективного функционирования органов публичной власти, определяет необходимость глубокого и всестороннего исторического и теоретического осмысления дальнейшего развития механизма государства.

Состояние научной разработанности проблемы. Обозначенная тема является слабо разработанной в юридической науке и специальные монографические исследования, раскрывающие суть поставленных проблем отсутствуют. Недостаточное внимание ученых к вопросам развития государственного механизма страны в субъектах РФ с учетом происходящей трансформации государства объясняется междисциплинарным характером темы исследования, что требует использования при ее рассмотрении комплексного и системного подхода. В имеющихся исследованиях в области конституционного и муниципального права рассматривается развитие различных органов публичной власти в субъектах РФ без учета конкретных исторических особенностей переходных процессов в стране. Политологи уделяют в основном внимание только функционированию политической системы государства как собственному предмету исследования, либо выяснению особенностей ее трансформации на макроуровне. В связи с этим историческое научное постижение вопросов, поставленных в диссертации, связанных с реформированием государственного механизма в субъектах РФ, в современных исследованиях представлено достаточно фрагментарно и односторонне.

Вместе с тем, существенный вклад в развитие общетеоретических положений об элементах государства, находящегося в процессе трансформации, проблематики политических режимов внесли научные труды, подготовленные советскими, российскими и зарубежными исследователями, такими как Н.Н. Арзамаскин, Н.В. Варламова, В.Е. Гулиев, Г. О'Доннелл, А.Н. Медушевский, Д. Растоу, В.Е. Чиркин, Ф. Шмиттер и др. В частности, теоретические вопросы переходной государственности были рассмотрены в диссертационных работах О.В. Прокофьевой «Проблемы переходного государства: Теоретический анализ» 2005 г., А.Э. Бернева «Институты публичной власти в правовом пространстве современной российской государственности переходного типа» 2005 г. и Е.С. Бочарникова «Демократический

переход в России: факторы и модели» 2009 г., однако в историко-правовом плане авторы не обращались к вопросам преобразования государственного механизма в субъектах РФ.

Реформирование и возникновение в связи с этим проблем, связанных с институционализацией и взаимодействием органов государственной власти субъектов РФ, образованием муниципального уровня власти, ролью и положением органов местного самоуправления в системе государственно-властных отношений нашло свое отражение в трудах таких ученых-юристов, как Г.В. Барабашев, В.И. Васильев, И.В. Гранкин, И.А. Конюхова, М.М. Курманов, А.Ф. Малый, Н.В. Постовой и др. Так, взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления были подробно рассмотрены в диссертациях Э.А. Нехвядовича «Государственный механизм и местное самоуправление: проблемы соотношения и взаимодействия» 2000 г., М.Н. Кирюхиной «Проблемы взаимоотношений между органами государственной власти и органами местного самоуправления в России: историко-теоретический аспект» 2000 г. и В.М. Паля «Правовое регулирование взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления в России (историко-правовой и теоретический аспекты)» 2008 г., однако в них не учитывается влияние переходных процессов на преобразование государственного механизма на уровне субъектов РФ.

Значительное количество авторов стало обращаться в последние годы к теме исторического освещения деятельности органов публичной власти в субъектах РФ, к которым, в частности, можно отнести работы Р.И. Абушова, Е.В. Буянова, И.Г. Губановой, М.Н. Матвеева, В.В. Мониной, Э.А. Сагалакова, Л.К. Слиски и др. Среди них можно выделить диссертации Н.В. Голубихиной «Институт местного самоуправления в постсоветской России: историко-правовой анализ тенденций развития: на материалах Краснодарского края» 2007 г. и Р.И. Абушова «Генезис института мировых судей в России» 2009 г., в которых подробно рассмотрено развитие институтов государственной и муниципальной власти в субъектах РФ, однако недостаточно полно раскрываются вопросы взаимодействия между органами, относящимися к различным ветвям власти.

Таким образом, состояние разработанности проблемы показывает, что в юридической науке в настоящее время отсутствуют историко-правовые исследования опыта развития государственного механизма в субъектах РФ с учетом влияния на него процессов переходных преобразований в России. Между тем, осмысление исторических особенностей его реформирования позволило бы

выработать определенное видение направления дальнейшего совершенствования государственного механизма страны в сторону усиления в нем демократических и правовых начал, что обуславливает характер и направленность данной работы.

Цель и задачи исследования. Целью диссертации является формирование целостного представления о тенденциях, закономерностях и итогах исторического развития государственного механизма в субъектах РФ в условиях переходного периода 1990-х – первого десятилетия 2000-х гг. и направлениях его дальнейшего реформирования.

Учитывая исторический опыт и состояние разработанности проблемы, для достижения научного результата требуется решение следующих задач:

- выявить исторические особенности эволюции научных взглядов на переходные процессы и развитие государственного механизма;
- раскрыть основную политико-правовую специфику развития Российского государства и структуру его властеотношений в современный переходный период;
- выявить содержание государственного механизма, показать место и роль в нем органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также возможность использования ими отдельных элементов системы сдержек и противовесов при реализации конституционного принципа разделения властей;
- выявить способы, закономерности, специфику и результаты преобразования властных управленческих систем в субъектах РФ на различных этапах переходного периода;
- обосновать историческую преемственность в развитии государственного механизма на уровне регионов страны в современный период трансформации государства и при изменении общественно-политического строя, начавшемся в 1917 г.;
- выявить проблемы и объективные противоречия в моделях организации и функционирования властных систем субъектов РФ, связанные с переходным периодом, и определить возможности и перспективы дальнейшего преобразования институтов власти в регионах страны.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с развитием государственного механизма в субъектах РФ в переходный период 1990-х – первого десятилетия 2000-х гг.

Предметом исследования выступают научные взгляды на основные направления и условия преобразования государственного механизма в субъектах РФ, а также правовые основы и опыт его реформирования в переходный период.

Территориальные рамки исследования. В диссертации использованы материалы субъектов РФ Приволжского федерального округа, что дает возможность на основе опыта государственного строительства, проведенного в приволжских национально-государственных и административно-территориальных образованиях, отразить основные тенденции и закономерности влияния переходных процессов на развитие государственного механизма, свойственные для остальных регионов страны. Обращение к материалам субъектов РФ, отличающихся по конституционно-правовому статусу наличием или отсутствием государственных характеристик, обусловлено тем, что, во-первых, расхождение в их федеративном положении изначально оказало влияние на неравенство возможностей одних субъектов РФ перед другими в вопросах государственного строительства. Во-вторых, различия в исторических традициях выстраивания взаимоотношений с федеральным центром позволяли субъектам РФ формировать властные системы с учетом собственных национально-государственных и административно-территориальных интересов. В-третьих, несовпадение ресурсного потенциала и количественного состава населения в субъектах РФ оказывало непосредственное влияние на структурную организацию и деятельность органов, входящих в систему власти. Определение территориальных рамок исследования с учетом указанных причин позволяет дать объективную оценку процессу реформирования государственного механизма на уровне субъектов РФ.

Хронологические рамки исследования определены поставленными задачами и охватывают период коренной трансформации государственного механизма в 1990-х – первом десятилетии 2000-х гг. Специфика исследования, связанная с необходимостью определения общего и особенного в исторических параллелях эволюции государственного механизма на уровне субъектов РФ, вынуждает автора для сравнения также обращаться к более раннему переходному периоду в истории развития Российского государства, берущему начало в феврале 1917 г.

Теоретические и эмпирические основы исследования. Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных ученых: Р.И. Абушова, Н.В. Авралева, Л.В. Агеевой, Н.Н. Арзамаскина, М.В. Баглая, Г.В. Барабашева, Н.А. Баранова, О.В. Берга, А.Э. Бернева, Р.М. Бикметова, О.В. Будовской, Е.В. Буянова, Ю.А. Веденеева, Н.М. Великой, А.Б. Венгерова, М.Ш. Гарифуллиной, В.Я. Гельмана, Л.В. Гильченко, Н.А. Емельянова, М. Жеребкина, И.А. Журавлевой, О.И. Зазнаева,

Д.Л. Златопольского, Ю.А. Зуевой, В.Н. Иванова, И.А. Ильина, К.А. Ишекова, Ю.А. Красина, В.А. Кряжкова, И.И. Кузнецова, А. Кынева, Е. Лапшовой, В.А. Лоскутова, Г. Люхтерхандт, М.М. Магдилова, А.К. Магомедова, Р.З. Мансурова, М.Ю. Мартынова, М.Н. Марченко, М.Н. Матвеева, И.Г. Мачульской, А.Ю. Мельвиля, А.М. Миграняна, В.С. Мокрого, Е.Н. Мощелкова, Ф.Х. Мухаметшина, А.М. Некрича, А.Л. Парадиза, А.И. Подберезкина, О.В. Прокофьевой, Е.Е. Прокошенковой, С.И. Рыженкова, В.А. Рыжкова, А.И. Савельева, Е.Н. Селютиной, И. Семенова, С.Ф. Соловьева, В.В. Сорокина, В.Н. Хропанюка, А.М. Фокина, В.Е. Чиркина, О.Ф. Шаброва, В. Шейниса, М.Ю. Шинковского, Е.С. Шугриной, В. Ядова, Н.В. Яшагиной и др.

Кроме того, автором были использованы труды зарубежных ученых, таких как Д. Бреслауэр, М. Вебер, А.Н. Данилов, Г. Еллинек, Дж.М. Истер, Д.Д. Ламберт, Э. Лейкман, А. Лейпхарт, Н. Макиавелли, Д. Норт, Г. О`Доннелл, П. Пеннингс, Ж.Р. Равьо, Д. Растоу, Э. Тоффлер, С. Хантингтон, Ж.-Л. Шабо, Г.А. Шмавонян, Ф. Шмиттер.

Нормативную базу исследования составляют, прежде всего, Конституция Российской Федерации, Договоры между Российской Федерацией и Республикой Татарстан, федеральные законы и подзаконные акты, конституции (уставы), законы и подзаконные акты субъектов РФ, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, а также органов власти советского периода развития государства.

В качестве эмпирического материала также использовались материалы практики, связанные с проблематикой исследования: постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционного Суда Республики Татарстан, Концепция судебной реформы, проекты нормативных актов, официальные статистические данные, информация сети Интернет, а также другие фактические материалы, нашедшие отражение в средствах массовой информации, фиксирующие наиболее значимые события в развитии государства.

Кроме того, для уяснения исторических процессов реформирования государственного механизма в субъектах РФ автором были использованы материалы Национального архива Республики Татарстан, Государственных архивов Ульяновской и Саратовской области, а также Центрального государственного архива Самарской области, содержавшие информацию о структурных преобразованиях во властных системах субъектов РФ в переходный период.

Методологические основы исследования. Методологическую основу исследования составляет система всеобщих, общенаучных, частнонаучных и

частноправовых методов: диалектический метод, позволяющий выявить детерминированность в развитии государственного механизма от переходных процессов в стране; системный метод, при помощи которого механизм государства рассматривается во взаимосвязи его структурных элементов; методы анализа и синтеза, обеспечивающие как разделение государственного механизма на отдельные части для выявления его структуры, так и объединение данных элементов для определения содержания и получения целостного представления о механизме государства на уровне субъектов РФ; функциональный метод, позволяющий установить роль и функциональное значение органов публичной власти; сравнительно-исторический метод, при помощи которого познаются произошедшие изменения и тенденции развития государственного механизма; метод соблюдения исторической преемственности, помогающий выяснить, какие элементы и свойства государственного механизма заимствованы от его предыдущих форм и содержания; статистический метод, который на основе количественного способа получения данных способствует уяснению особенностей проведения выборов и определения структурных характеристик органов публичной власти; сравнительно-правовой метод, позволяющий проводить сравнение положений нормативных правовых актов, направленных на построение властных систем в различных субъектах РФ и др.

Научная новизна диссертации заключается в значительном расширении и углублении историко-правовых знаний о состоянии и развитии государственного механизма страны в субъектах РФ в переходный период Российского государства 1990-х – первого десятилетия 2000-х гг. Новым является то, что в работе, в отличие от имеющихся исследований данной проблемы, в хронологическом порядке дана целостная характеристика основных направлений, условий, закономерностей, особенностей и итогов реформирования властных систем субъектов РФ, исходя из их статуса и сложившихся в регионах страны общественно-политических условий.

В исследовании всесторонне в историко-правовом плане аргументировано положение о последовательном переходе от разнообразия во взаимодействии органов государственной власти субъектов РФ к более унифицированным формам, специфика которых позволяет наряду с демократическими процедурами сохранить авторитарные тенденции в государственном механизме на уровне субъектов РФ.

Новым является то, что в работе выявлено обусловленное переходным положением государства состояние несбалансированности и незавершенности в строительстве государственного механизма в субъектах РФ, определены направления его преобразования, связанные с изменением принципов формирования

органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, их структурным и функциональным реформированием, а также оптимизацией взаимодействия между ними.

Новизной отличается установление исторической преемственности в процессе развития государственного механизма в переходные периоды Российского государства начала и конца XX столетия, что позволило раскрыть его определенные закономерности.

Автором значительно дополнены имеющиеся представления о степени влияния изменений в федеральном и региональном законодательстве на формирование и деятельность органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, механизм их взаимодействия, и определены пути совершенствования нормативной базы.

В работе впервые рассмотрено влияние переходных процессов на реформирование государственного механизма на уровне субъектов РФ в контексте взаимодействия органов государственной власти по принципу разделения властей и сделан вывод о необходимости преобразования действующей системы сдержек и противовесов.

Положения, выносимые на защиту.

1. Впервые используя в качестве критерия периодизации не традиционные социально-экономические и политические условия, а уровень развития государственного механизма, были выявлены три стадии современного процесса трансформации. В соответствии с данным критерием первый этап структурного оформления государства, начавшийся с августа 1991 г. и продолжавшийся по октябрь 1993 г., характеризовался сломом прежней системы, совместным функционированием старых, новых и преобразованных органов публичной власти и окончился разрешением внутривластного властного конфликта. На втором этапе, после создания и конституционного закрепления нового механизма осуществления власти, с 1994 г. по 1999 г. происходило укрепление государства за счет развития властной системы на местах, ее законодательного оформления и выбора конфигурации. Третий этап устойчивого функционирования государства, охвативший первое десятилетие 2000-х гг., был призван завершить процесс государственного строительства в субъектах РФ, преодолеть центробежные тенденции и окончательно определить механизмы демократического взаимодействия институтов власти всех уровней.

2. По мнению автора, следует считать, что в ходе коренных преобразований в структуру государственного механизма фактически были включены, помимо органов государственной власти, уполномоченные негосударственные институты – органы местного самоуправления. Кроме того, государственный механизм в процессе реформирования приобрел не демократические, как принято считать, а полуавторитарно-полудемократические черты, поскольку формировался в значительной степени под влиянием прежней «союзной» советской системы управления, характеризовавшейся авторитарными тенденциями.

3. Начавший формироваться с 1990-х гг. в субъектах РФ механизм сдержек и противовесов при реализации таких его элементов как выражение недоверия главе администрации, роспуск парламента, право вето и осуществление контроля характеризовался поэтапным смещением баланса в сторону ослабления представительных органов. На местном уровне при отсутствии нормативных требований о построении органов муниципальной власти по принципу разделения властей система сдержек и противовесов также была предусмотрена, начиная с принятого в 1991 г. закона о местном самоуправлении. Центральная власть в зависимости от политической ситуации в стране периодически изменяла ее содержание и баланс при взаимодействии органов местного самоуправления, что позволяло за счет перераспределения сдерживающих полномочий усилить положение отдельных муниципальных органов в структуре государственного механизма.

4. На первом этапе трансформации государственного механизма в субъектах РФ преобразование исполкомов в администрации не привело к эффективной реализации принципа разделения властей ввиду закрепления за Советами большинства сдерживающих и контролирующих полномочий. Однако, вооруженный конфликт федеральных структур осенью 1993 г. и президентские преобразования, последовавшие после подавления оппозиции, дали возможность главам администраций занять доминирующее положение в структуре власти, что позволило им по существу определять организационные основы и полномочия формирующихся представительных органов.

5. В середине 1990-х гг. развитие государственного механизма в субъектах РФ характеризовалось разнообразием моделей организации власти, как с наделением или сохранением широких полномочий парламента и представительной вертикали власти, так и со смещением баланса властных полномочий в сторону сильной исполнительной власти. С усилением в начале 2000-х гг. централизации власти и

изменением избирательной системы, на уровне субъектов РФ был установлен дисбаланс в государственном механизме, произошло снижение роли и контрольного потенциала legislatures. Для уравнивания положения органов государственной власти необходимо предоставить региональным парламентам более широкие полномочия по участию в формировании высших органов управления субъектов РФ.

6. Эволюция исполнительных систем в субъектах РФ в середине 1990-х гг. происходила как с сохранением советских схем хозяйствования, так и с практикой включения в структуру власти территориальных подразделений федеральных органов. Характерным для административно-территориальных субъектов РФ стало проведение экспериментов по разделению и слиянию должностей главы региона и руководителя высшего исполнительного органа, созданию экзотических и функционально дублирующих подразделений.

7. Процесс развития государственного механизма на уровне субъектов РФ показал несовершенство действующего принципа определения численного состава законодательных (представительных) органов государственной власти, приводящего к тому, что в субъектах РФ на одного депутата приходится различное количество избирателей, которое может отличаться в несколько раз. В связи с этим возникает необходимость установить порядок определения состава законодательного органа исходя из численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации, из расчета от 25 тысяч до 35 тысяч человек на один депутатский мандат, что позволит достигнуть большей универсальности в осуществлении народного представительства и улучшить эффективность работы парламентариев.

8. В большинстве субъектов РФ государственный механизм, в контексте функционирования в соответствии с принципом разделения властей, является недоформированным в связи с отсутствием органов конституционной (уставной) юстиции. Их создание необходимо для ограничения пределов власти законодательных и исполнительных органов, лишения их права самостоятельного толкования конституционного (уставного) законодательства и разрешения споров о компетенции. Следует обратить внимание, что представляющие судебную ветвь мировые судьи фактически выпадают из системы разделения властей, так как не обладают сдерживающими другие органы государственной власти средствами, что для балансировки государственного механизма требует установления порядка наделения их полномочиями непосредственно от населения.

9. В процессе реформирования государственного механизма в субъектах РФ были реализованы различные модели взаимодействия органов местного самоуправления, как тяготеющие к единоличному управлению, так и предусматривавшие сдерживающие и уравнивающие полномочия. Однако централизация государственного управления ведет к внедрению во всех субъектах РФ в качестве приоритетной и фактически единственной конструкции органов местного самоуправления, которая включает назначение руководителя исполнительного органа по контракту при непосредственном участии представителей органов государственной власти субъектов РФ. Таким образом, в структуре государственного механизма еще больше закрепляется обновленная система местного самоуправления, которая характеризуется дисбалансом в сторону представительной власти и отсутствием эффективной системы сдержек и противовесов, что негативно влияет на самостоятельность и независимость глав местных администраций.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что на основе исторического опыта субъектов РФ автором проведено теоретическое обоснование предпосылок, закономерностей, проблем и перспектив развития и функционирования органов государства, рассмотрена практика их деятельности в процессе перехода государства и права от одного качественного состояния к другому. Полученные выводы и обобщения вносят определенный вклад в развитие истории и теории государства и права. В работе выявлена деформация в государственном механизме, влияющая на возможности оптимального взаимодействия властных органов, и разработаны способы улучшения его эффективности, что пополняет теоретическую базу осуществления процесса государственного строительства.

В диссертации освещены исторические процессы и условия развития государственного механизма на уровне субъектов РФ, повлиявшие на усиление положения исполнительной системы в структуре государства при отсутствии адекватного уравнивания со стороны других ветвей власти, детально рассмотрена и показана степень влияния вертикального государственного управления на формирование конфигурации властных систем в субъектах РФ, обоснована авторская позиция по вопросам дальнейшего развития механизма сдержек и противовесов и повышения его эффективности за счет усиления возможностей законодательных и судебных органов. Сформулированные выводы и предложения могут быть использованы в качестве теоретического обоснования для

полноценного построения государственного механизма в субъектах РФ на основе принципа разделения властей.

Практическая значимость исследования состоит в том, что сформированная автором точка зрения по поводу происходящего в переходный период процесса построения государственно-властной системы в субъектах РФ, методические рекомендации по углублению и совершенствованию реформ могут найти практическое применение в деятельности государственных органов при разработке эффективных преобразований государственного механизма, а также при внесении изменений в действующее законодательство в целях оптимизации деятельности органов публичной власти.

Кроме того, научное исследование может быть использовано при подготовке учебно-методических материалов и в качестве одного из источников для углубления специальных знаний и преподавания по курсам «История государства и права», «Теория государства и права», «Проблемы развития отечественной государственности», «Конституционное и муниципальное право России», «Органы государственной власти», «Государственное и муниципальное управление» и др.

Научные положения, предложения, выводы и результаты, полученные в ходе исследования, могут быть применены в повседневной деятельности сотрудников органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, представителей политических партий, а также при осуществлении подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Апробация результатов исследования. Полученные результаты и выводы диссертации были обсуждены и одобрены на заседании кафедры «История государства и права» Института права ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет», а также на международных и всероссийских научно-практических конференциях. Предварительные итоги и материалы изучения проблемы были опубликованы в монографии и 26 работах общим объемом более 26 п. л.

Кроме того, положения диссертации применяются в учебном процессе в ФГБОУ ВО «Тольяттинский государственный университет» при преподавании курсов «История отечественного государства и права», «Актуальные проблемы теории государства и права» и «Правовой статус органов государственной власти».

Структура диссертации обусловлена логикой, целью и задачами исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении аргументируется выбор темы диссертации и актуальность исследования, определяется степень научной разработанности проблемы, указываются хронологические и территориальные рамки исследования, его объект, предмет, цель и задачи. Излагается теоретическая, методологическая и эмпирическая основа работы, доказываемая ее научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту. Обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования, даются сведения об апробации его результатов и о структуре работы.

Первая глава – «Общая характеристика системы государственно-властных отношений в период реформирования Российского государства в 1990-е – первом десятилетии 2000-х гг.» – посвящена изучению особенностей научных концепций трансформации государства и реформирования государственного механизма, исследованию структурной организации и важнейших характеристик Российского государства в современный переходный период, определению содержания механизма государства, места и роли в нем органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В первом параграфе – «Исторические особенности научных представлений о трансформации государства и преобразовании государственно-властной системы» – диссертант отмечает, что к изучению переходных процессов обращались как политологи, первоначально рассматривавшие их в основном в рамках транзитологической парадигмы, в дальнейшем подвергнутой критике за несоответствие складывающимся реалиям, так и представители правовой науки, осуществившие теоретическое осмысление сущности, содержания и формы государства переходного типа и определившие наличие в его развитии стадийности и последовательности этапов, обусловленных собственными характеристиками. Однако, процессы развития государственного механизма, в том числе в субъектах РФ, не стали предметом их научных интересов.

Параллельно отечественная историография пополнялась трудами ученых, изучавших ход и итоги институционализации новых органов государственной власти в субъектах РФ. При анализе властных конструкций высказывались мнения как о несоответствии положения парламентов принципу разделения властей и деформации в государственном механизме системы сдержек и противовесов, так и о выполнении региональными законодательными органами реальной роли в государстве при

наличии у них достаточных полномочий для реализации контрольных функций, что оставило данную тему открытой для обсуждения.

Эффективность и целесообразность применения той или иной избирательной модели при выборе депутатов представительных органов начало получать теоретическое обоснование русскими юристами и философами еще с конца XIX – начала XX вв., которые отметили положительные и отрицательные характеристики мажоритарной и пропорциональной системы. В советский период оба избирательных формата рассматривалась исследователями исключительно в контексте изучения зарубежного парламентаризма. В условиях становления законодательных органов субъектов РФ и зарождения многопартийности споры о выборе избирательной системы продолжились и дали импульс новому витку научных исследований. Однако проблема рациональности выбора избирательной системы до сих пор остается дискуссионной.

По мнению автора, отдельным концептуальным направлением стало исследование проблем политико-правового механизма взаимодействия органов государства в контексте разделения властей. В советский период он был отвергнут идеей построения власти по принципу демократического централизма и основное внимание уделялось деятельности и взаимодействию партийных органов, Советов и их исполнительных комитетов, имевших двойное подчинение. Сложная и противоречивая политическая ситуация начала 1990-х гг. привела к появлению работ отечественных ученых, пытавшихся осмыслить причины и итоги противостояния органов государственной власти в 1993 г., в которых одни авторы считали антидемократической деятельность советских органов, другие полагали, что действия исполнительных органов были направлены на узурпацию власти. После принятия Конституции 1993 г. появилось значительное количество работ, посвященных изучению вопросов развития государственного механизма на основе принципа разделения властей исходя из анализа отдельных конституционных институтов и применительно к их деятельности в субъектах РФ, которые, тем не менее, не учитывали процессы трансформации в стране.

Хотя некоторые из публикаций были направлены на описание исторических предпосылок и хода развития процессов реформирования как в целом по России, так и применительно к отдельным регионам, диссертант отмечает, что, несмотря на массив имеющихся источников, количество специальных комплексных исследований по изучению развития государственного механизма в конкретных субъектах РФ незначительно. Частично были отражены в трудах исследователей

отдельные аспекты государственного строительства, исторического развития парламентов, исполнительных и судебных органов, однако большинство работ посвящено либо национально-государственным, либо отдельным административно-территориальным субъектам РФ, либо деятельности конкретного властного института.

Автор отмечает, что самостоятельным блоком в историографии выступили исследования по вопросам организации местного самоуправления, основным из которых стало выяснение его сущности и природы. При этом уже среди советских ученых не было единства в данном вопросе, а наличие у местных Советов самоуправленческих качеств вызывало споры в научных кругах. Реформирование политической системы в начале 1990-х гг. и попытка построения государственного механизма в соответствии с принципом разделения властей послужили импульсом для новых научных исследований по перспективам развития местных Советов. Их ликвидация осенью 1993 г. и проведенные реформы местного самоуправления привели к тому, что к исследованию вопросов, возникавших в процессе его организации и функционирования, стало обращаться большое количество представителей различных научных специальностей, что, по мнению соискателя, придавало их работам междисциплинарный характер. Однако диссертант отмечает, что при всем многообразии работ, материалов, посвященных сравнительному анализу процессов и результатов становления органов местного самоуправления в различных субъектах РФ явно недостаточно.

По мнению соискателя, большинство научных трудов не содержат системных исследований процессов развития государственного механизма в субъектах РФ с учетом условий переходного периода. Среди современных источников отсутствуют работы, в которых с целью выявления общих закономерностей производится сравнение условий и тенденций развития государственного механизма в различные переходные периоды Российского государства, а также монографические труды, проводящие анализ влияния переходных процессов на развитие России, структурных особенностей осуществления властной деятельности государства в период трансформации, места и роли органов публичной власти в государственном механизме в условиях реформирования, историко-правовой и сравнительный анализ государственного строительства в субъектах РФ с различным конституционно-правовым статусом в хронологических рамках постсоциалистического периода.

Во втором параграфе – «Содержание, специфика развития и структура властеотношений государства в переходный период» – диссертант отмечает, что

наличие отличительных особенностей переходных периодов современных государств от более ранних не предполагает отсутствия у них общих признаков, к которым, в том числе, относится обновление механизма государства, соответствующее условиям его развития. Как показывает исторический опыт, находящееся в процессе трансформации государство обычно имеет все универсальные характеристики, присущие другим государствам непереходного типа, что не позволяет утверждать о его каком-то особом статусе или рассматривать его в качестве протогосударственного явления. При этом многоаспектность феномена государства позволяла рассматривать его с различных позиций, как юридических, социологических, классовых, так и общесоциальных, что было обусловлено, в первую очередь, историческим периодом, в котором оно находится и изучается.

Автор считает, что в современный переходный период в фактически сохранившейся системе социальной стратификации номенклатура сохранила свои позиции в структуре Российского государства. Неравномерный доступ к материальным и социальным благам приводил к отчуждению населения от власти, что непосредственно влияло на уровень ее легитимности, необходимой для успешного проведения реформ, и зачастую зависевшей от степени доверия к лидеру государства. Кризис своей легитимности переходная власть всякий раз компенсировала путем легальности формирования органов власти. При этом опыт структурирования государства посредством построения многопартийной системы нельзя признать успешным, поскольку в России зачатки создания политической культуры согласия не получили своего продолжения, а постоянные преобразования политической системы не носят качественного характера.

По мнению диссертанта, наряду с легитимностью, одним из важнейших условий успешного осуществления переходных преобразований является достижение согласия в обществе. Однако попытки согласования интересов различных политических и общественных сил посредством подписания формальных договоров об общественном согласии, как на федеральном, так и на региональном уровне, оказались несостоятельными, поскольку не принесли должного результата и получили негативную оценку населения.

Автор констатирует, что предметной основой деятельности государства в переходный период является его функциональная ориентация. Функции государства в процессе трансформации наполнялись новым содержанием, имевшим противоречивый характер: политическая - построением многопартийной системы в условиях монополизации власти, экономическая - сочетанием процессов

либерализации в отдельных отраслях при сохранении общего контроля над рыночными отношениями, социальная - проведением реформ на фоне социального расслоения населения и без учета его интересов, идеологическая - провозглашением идеологического плюрализма при отсутствии общенациональной идеологической основы.

Специфика в переходный период проявилась и в структуре организации властной деятельности государства. Диссертант отмечает, что особенностью преобразований стало осуществление субъектами РФ по предметам собственного ведения всей полноты государственной власти при непризнании центральной властью их суверенитета. Изменению подверглась и такая характеристика государственной власти как публичность, которая проявляется лишь в работе представительных органов, оставляя власть по большей части закрытой для общества. Кроме того, государственная власть неэффективно использует экономические, социальные и научные ресурсы, что оказывает существенное влияние на развитие страны в переходный период.

В результате проведенного реформирования государственная власть лишилась монополии на принуждение в форме легализованного насилия в пользу местного самоуправления, ставшего отдельным элементом в структуре государства. Имея общественно-государственную природу, местное самоуправление выступает в качестве низового уровня управления, тесно связанного с государственной властью своей финансовой зависимостью, делегированными полномочиями, возможностью заимствования ресурсов и средств принуждения, а также в качестве института гражданского общества за счет ориентации на обеспечение текущих потребностей населения, самостоятельно осуществляемого представителями местного сообщества, и наличия большого количества форм возможного участия граждан в управленческой деятельности. Однако стремление государства к усилению контроля и организационной опеки над местным самоуправлением приводит к превалированию его государственных черт над общественными.

В третьем параграфе – «Определение места и роли региональных и местных органов власти в государственном механизме при реализации принципа разделения властей» – диссертант приходит к выводу, что государственный механизм представляет собой функционирование и взаимодействие системы органов государственной власти, государственных организаций и негосударственных институтов – органов местного самоуправления, осуществляющих функции государства.

По мнению автора, органы государственной власти субъектов РФ освобождают от выполнения регионально-государственных функций федеральные органы власти, основывая свою деятельность на принципе разделения властей. Он направлен на обеспечение необходимого баланса полномочий с целью исключения возможности их гипертрофированного сосредоточения в чьем-либо ведении и предотвращения возникновения нового авторитарного механизма, а также на проведение взаимного ограничения власти, обеспечиваемого механизмом сдержек и противовесов, частичным совпадением полномочий трех властей.

Существующий дисбаланс в системе разделения властей автор связывает с выбранной в переходный период формой правления и государственным режимом. В президентской или полупрезидентской республике для сохранения сильной власти главы государства зачастую выстраивается вертикальная система управления, при которой главы регионов также занимают доминирующее положение в государственном механизме, пытаясь контролировать практически все сферы деятельности на своей территории. Это приводит к сохранению наряду с демократическими формами деятельности определенных авторитарных методов, позволяя использовать разнообразные модели организации региональной властной системы, периодически перестраивающейся при изменении объективных условий функционирования социальной среды.

Диссертант отмечает, что дисбаланс в структуре государственной власти субъектов РФ проявляется и при анализе элементов механизма сдержек и противовесов, поскольку в процессе исторического развития мер взаимной ответственности легислатура была лишена возможности самостоятельного принятия решения о прекращении полномочий главы региона. При наличии у парламентов большого количества способов реализации контрольной функции, ее осуществление происходит зачастую формально, чему способствует отсутствие в некоторых субъектах РФ законодательно установленных мер ответственности за действия, препятствующие осуществлению контроля. Кроме того, не дает полноценной возможности для выстраивания моделей организации власти на основе принципа ее разделения отсутствие во многих субъектах РФ конституционных (уставных) судов. Органы мировой юстиции также практически не участвуют в реализации механизма сдержек и противовесов, поскольку не обладают соответствующими полномочиями.

Проводя анализ системы органов местного самоуправления в качестве составной части государственного механизма, автор полагает, что они наиболее эффективно способны осуществить учет и обеспечение потребностей жителей

муниципальных образований в сочетании с социально-экономической политикой государства. Несмотря на единство и целостность системы управления, для органов местного самоуправления не существует нормативных требований о разделении власти на отдельные ветви, поскольку практика показала возможность совмещения отдельных полномочий. Кроме того, развитие органов местного самоуправления на начальных этапах переходного периода происходило в условиях высокой степени самостоятельности регионов в выборе моделей их организации, что зачастую приводило к формированию конструкций, предусматривавших единоличное правление, препятствующее возможности разделения властей.

По мнению диссертанта, содержание механизма сдержек и противовесов, необходимого для уравнивания полномочий на местном уровне, в переходный период систематически изменялось, перемещая баланс то в одну, то в другую сторону в зависимости от политической ситуации в стране. При этом сбалансированная система была предусмотрена только для модели, в которой глава муниципального образования возглавляет местную администрацию. Внедрение во многих муниципальных образованиях иной конструкции, предусматривающей назначение «сити-менеджера» представительным органом по контракту, сместило баланс в сторону местного парламента и устранило независимость глав администраций.

Вторая глава – «Преобразование государственного механизма в субъектах РФ в переходный период» – основана на материалах субъектов РФ Приволжского федерального округа, хронологически структурирована и посвящена историко-правовому анализу процессов развития государственного механизма в субъектах РФ в современный переходный период, особенностей взаимодействия органов публичной власти на региональном и местном уровне, исследованию опыта и тенденций преобразования институтов власти.

В первом параграфе – «Структурное оформление государственного механизма в 1991–1993 гг.» – диссертант анализирует реформирование государственного механизма на начальном этапе переходного периода, проблемы взаимодействия представительных и исполнительных органов власти и итоги их противостояния осенью 1993 г.

Автор отмечает, что центральная власть, учитывая усиление центробежных тенденций в стране, позволила национально-государственным образованиям построение органов власти производить по собственному сценарию. Так, стремление многих республик использовать имевшиеся полномочия на осуществление

собственного законотворчества для формирования новых институтов власти и укрепления своей государственности, привело к учреждению в них должности президента, а в Татарстане и Башкортостане кроме того к принятию законов о Конституционном суде. При этом националистические настроения в обществе явились причиной формирования в Татарстане нелегального национального парламента – Милли меджлиса, который, хотя и не был признан руководством региона, в случае массовой поддержки населения вполне мог получить легальность.

В административно-территориальных субъектах РФ построение системы властных органов более жестко регулировалось федеральным законодательством, однако борьба за переходную власть позволила Советам не только не утратить контрольные полномочия на местах, но и получить расширенный набор сдерживающих. Система представительных органов продолжала дозвлет над исполнительной властью и, несмотря на определенное усиление вертикали управления, начавший формироваться механизм сдержек и противовесов был явно ориентирован на советские органы. Под влиянием изменения политической и экономической системы происходило их структурное реформирование за счет появления новых комиссий, а также Малых Советов, частично решавших проблему излишней представительности, однако зачастую советские органы продолжали выполнять несвойственные для себя управленческие функции.

Автор констатирует, что в целом система новых, сохраненных и видоизмененных органов власти в субъектах РФ представляла собой гибридное сочетание старых форм и методов работы и нововведений, направленных на их институциональное реформирование. При этом Советы, избавившись от партийной опеки, не были готовы к радикальным изменениям, в условиях реформирования и перехода к рыночным отношениям препятствуя деятельности исполнительной вертикали власти, что в итоге привело к вооруженному противостоянию.

По мнению диссертанта, события осени 1993 г. явились классическим примером узурпации власти в переходный период. Страна вступила в фазу авторитарного правления Б.Н. Ельцина, который получил неограниченную власть и посредством указного нормотворчества буквально за месяц перекроил весь государственный механизм, определив новую структуру и компетенцию органов власти. Процесс ликвидации Советов явился не только логичным итогом противостояния политической элиты, но и имел ярко выраженную историческую преемственность, поскольку замена старой системы представительных органов власти на новую осуществлялась и на первом этапе более раннего переходного

периода в истории России, начавшегося в феврале 1917 г. Цикличность воспроизводства событий проявлялась и в ликвидации двоевластия путем вооруженного переворота.

Соискатель полагает, что прекращение деятельности Советов привело не только к лишению административно-территориальных образований в течение определенного периода времени представительной власти, но и к разрушению начавшей формироваться системы сдержек и противовесов. Сохранение исполнительных органов позволило им занять привилегированное положение при формировании нового государственного механизма: главы администраций получили возможность активно участвовать в определении структуры и полномочий представительных органов. На уровне национально-государственных образований государственный механизм сохранил свою целостность ввиду продолжения парламентами республик активной работы. В сложных условиях переходного периода они сумели сохранить необходимые полномочия и подготовить законодательную базу, явившуюся основой реформирования властного механизма, что не дало органам исполнительной власти возможности осуществлять этот процесс в автономном режиме. В отсутствии жестких требований к реформированию советской системы в национально-государственных образованиях проявлялась характерная для первого этапа переходного периода двойственность в законодательных подходах к субъектам РФ с различным статусом.

Во втором параграфе – «Становление новой системы региональных и местных органов власти в период укрепления государства в 1994 – 1999 гг.» – диссертант приходит к выводу о том, что при определении типа легислатуры подавляющее большинство субъектов РФ Приволжского федерального округа сделали выбор в пользу однопалатного парламента, обеспечивающего более эффективную законотворческую деятельность. Количественный состав парламентов также выступал важным элементом нового органа государственной власти и, пройдя через процесс отрицания прежнего состояния, этот показатель был преобразован в сторону уменьшения числа депутатов, что объяснялось стремлением к ограничению роли парламентов в системе разделения властей и попыткой уйти от большой представительности, присущей ранее Советам.

Соискатель отмечает, что в приволжских субъектах РФ схемы взаимодействия обновленной легислатуры с органами государственного управления в государственном механизме как предусматривали приоритет исполнительной власти в системе сдержек и противовесов, так и законодательной, на что повлиял

избирательный формат, применявшийся на выборах депутатов, и взаимоотношения между ветвями власти. Автор определил, что мажоритарная избирательная система, которая в итоге стала использоваться во всех приволжских субъектах РФ, при наличии и поддержке сильной исполнительной власти ведет к формированию подконтрольного парламента.

Диссертант отмечает, что общая правовая неопределенность переходного периода, отсутствие федерального регулирования и стремление к копированию центральной модели власти привели к тому, что в субъектах РФ практиковалось включение в состав исполнительных органов некоторых территориальных отраслевых органов страны, в частности МВД и Министерства юстиции, что объясняется историческими традициями и желанием глав субъектов РФ за счет силовых органов укрепить свои региональные позиции. В попытках выстроить систему органов власти по аналогии с федеральным центром проявлялась и историческая преемственность, поскольку в годы становления советской власти для обеспечения единства управления местным Советам предписывалось создавать в исполкомах отделы (комиссариаты) подобные центральным наркоматам.

Особенностью конструирования исполнительной системы в субъектах РФ явилось то, что главы администраций отдельных областей, в частности Пензенской, Самарской и Саратовской, осуществляя поиск оптимальной структуры управления и собственного положения в государственном механизме, экспериментально проверили модель, освобождавшую их от прямого руководства высшим органом исполнительной власти. В некоторых субъектах РФ отраслевые органы (управления, комитеты), выступавшие как наследие советского прошлого, были реорганизованы в департаменты и министерства, а администрации – в правительства. Постоянные преобразования приводили как к созданию экзотических подразделений, так и включению в состав правительства лиц, не имевших отношения к государственной власти. Другие субъекты РФ, такие как Ульяновская область, Чувашская Республика, Республика Татарстан и др., были менее подверженными реформированию на втором этапе переходного периода, и в них сохранялись преимущественно прежние схемы управления.

Автор констатирует, что принятие Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» не привело к созданию конституционных (уставных) судов во многих субъектах РФ, ввиду отсутствия стремления к самоопределению и заинтересованности региональных органов государственной власти в изменении отстроенного в

переходный период баланса сил. Формирование мировой юстиции также затянулось на продолжительное время. В целом задачи по становлению органов государственной власти субъектов РФ, целью которых являлось укрепление новой структуры государства, были решены только наполовину. Центральная власть заложила нормативные основы для их деятельности, однако долгий процесс принятия законодательной базы не позволил завершить формирование государственного механизма на уровне субъектов РФ в течение этого исторического периода. При этом анализ созданных в них моделей органов государственной власти показал наличие авторитарных тенденций, препятствующих достижению баланса во властной системе.

По мнению диссертанта, при преобразовании органов местного самоуправления основной задачей региональных властей стало сохранение над ними общего контроля, от попыток согласования и представления кандидатур местных глав, до их прямого назначения, чему способствовало отсутствие четко выработанных федеральным центром рекомендаций по развитию местного самоуправления. В связи с этим в субъектах РФ модели организации местного самоуправления выстраивались самостоятельно с учетом собственных региональных интересов. В частности, на уровне республик предпринимались действия по вторжению местных органов государственной власти в компетенцию муниципальных органов и даже их финансированию, что вело к построению собственной управленческой вертикали, зачастую с объединением всей имевшейся местной компетенции в руках глав самоуправления. В большинстве областей баланс полномочий между органами местной власти также оказался смещен в сторону глав администраций. Однако в Ульяновской области и Удмуртской Республике большой авторитет в модели организации муниципальных органов имели городские думы, которые наделялись широкими полномочиями по кадровым вопросам, разрешению споров между руководителями исполнительных органов и могли приостанавливать действие актов глав администраций. Тем не менее, в едином управленческом пространстве исполнительная власть имела доминирующее положение.

Автор отмечает, что в целом реформирование местного самоуправления в период укрепления государства прошло достаточно успешно, население восприняло новую концепцию его механизма, хотя только начала создаваться нормативно-правовая база по решению вопросов муниципального характера, не были решены многие вопросы экономического и финансового характера, отсутствовала подлинная

самостоятельность органов местного самоуправления, что требовало продолжения реформирования.

В третьем параграфе – «Опыт и тенденции реформирования институтов власти в субъектах РФ в первом десятилетии 2000-х гг.» – диссертант отмечает, с приходом в 2000 г. к власти В.В. Путина трансформация политического режима перешла в очередную фазу развития, в ходе которой ему придавались новые качественные характеристики. Необходимость обеспечения единства правового и территориального пространства привела к усилению центростремительных тенденций, началу процесса формирования правящей партии и централизации власти, одной из задач которой стало обеспечение устойчивого функционирования государства. Находившиеся в системе вертикального подчинения главы субъектов РФ должны были сохранить и усилить контроль над парламентами, в первую очередь посредством такого демократического элемента развития общества как выборы.

Соискатель констатирует, что введение обязательной смешанной системы выборов депутатов парламентов в Приволжских субъектах РФ привело к полноценной экспансии в них партии власти. Легислатуры утратили свою самостоятельность, их работа стала зависимой от глав соответствующих субъектов РФ, по установившейся традиции являвшихся партийными лидерами на местах. Это привело к тому, что ни при принятии новых региональных Уставов в 2005 - 2006 гг., ни в последующем депутатам не удалось изменить характер взаимодействия органов власти и положение парламентов в государственном механизме. В Приволжских регионах фактически не было допущено усиление властных полномочий легислатур в сложившихся условиях укрепления системы управления. К тому же политическое влияние глав регионов сильно ограничивало возможность реализации уже имевшихся сдерживающих полномочий, что делало современную систему сдержек и противовесов фиктивной, действующей только в теории.

Продолжившееся на третьем этапе переходного периода реформирование исполнительных органов власти субъектов РФ характеризовалось тем, что, проверив схему с освобождением губернатора от руководства правительством, которая делала главу региона свободным для решения политических вопросов, но вынуждала делиться исполнительной властью, во всех Приволжских областях отказались от нее. Хотя губернаторы имели собственные полномочия, прямое руководство исполнительным органом прибавляло им вес в государственном механизме. К республикам у центральной власти также было нормативное требование о

совмещении должности главы региона и руководителя высшего исполнительного органа, однако оно не выполнялось, поскольку отдельное место главы республики в механизме власти больше соответствовало их государственному статусу. Кроме этого, анализ показал, что при преобразовании системы управления в первом десятилетии 2000-х гг. в субъектах РФ Приволжского федерального округа сохранилась практика принятия решений, как противоречивших двухуровневой организации государственной власти, так и предусматривавших дублирование функций различными органами.

Автор констатирует, что формирование полноценного государственного механизма на уровне субъектов РФ невозможно без усиления позиций судебной системы, получившей свое развитие за счет института мировой юстиции. Однако в регионах была утверждена схема назначения мировых судей депутатами парламента, что не позволяло достичь независимости судебной ветви власти и не учитывало интересы населения. К основным проблемам развития мировой юстиции автор также отнес зависимость организационного обеспечения от региональных исполнительных органов, отставание федерального регулирования количества судебных участков от роста нагрузки на мировых судей.

По мнению соискателя, дополнить роль мировых судей в государственном механизме в переходный период была призвана компетенция конституционных и уставных судов субъектов РФ. В частности, такой орган судебной власти был создан в республиках Татарстан, Башкортостан и Марий Эл, что объяснялось необходимостью обеспечения целостности механизма власти и заинтересованностью в укреплении собственной государственности. Однако остальные субъекты РФ Приволжского федерального округа не решились сформировать конституционные (уставные) суды, которые неизбежно стали бы посягать на пределы власти уже имеющихся органов, лишили их права толковать Основные законы по своему усмотрению и самостоятельно разрешать споры о компетенции, что отражало деформацию и недоформированность государственного механизма.

Диссертант полагает, что централизация и выстраивание вертикальной системы управления не могли не сказаться на органах местного самоуправления. С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» общей тенденцией стала поддержка модели местного самоуправления с назначаемым «сити-менеджером», которая практически не предполагала использование элементов механизма сдержек и противовесов и давала официальную возможность

представителям органов государственной власти субъектов РФ осуществлять организационную опеку над местными администрациями. Повсеместное введение такой конфигурации в субъектах РФ Приволжского федерального округа характеризовалось тотальным превосходством правящей партии власти в местных парламентах, что вело не только к возникновению внутренних конфликтов, образованию различных группировок правящей партии и их борьбе внутри самого органа власти, но и вынуждало оппозицию применять средства, затруднявшие нормальное функционирование представительного органа.

Автору представляется, что формальное отделение муниципального уровня не стало препятствием для установления над ним контроля глав субъектов РФ, приспособившихся к работе с действующими конструкциями органов местного самоуправления. Это порождало их неспособность в полной мере отражать интересы населения посредством выполнения представительских функций, систематически подвергавшихся корректировке «вышестоящих» структур. Балансирование между выполнением их установок и обеспечением реальных потребностей граждан делало демократические по форме конструкции властных органов по содержанию иллюзией. Таким образом, переходный период показал, что вмешательство государственной власти в вопросы муниципального строительства препятствовало самостоятельному развитию местных органов в демократическом направлении.

В заключении подводятся итоги исследования и формулируются выводы о необходимости продолжения реформирования государственного механизма на уровне субъектов РФ, в связи с чем для его балансировки диссертант предлагает усилить степень влияния парламентов за счет императива на их участие в формировании состава региональных правительств, а также установления во всех субъектах РФ административной ответственности за воспрепятствование депутатской деятельности. Для повышения ее эффективности автор считает целесообразным установить систему определения численности депутатского корпуса исходя из количества избирателей в расчете на один депутатский мандат, которое должно составлять не менее 25 тысяч и не более 35 тысяч человек.

Кроме того, диссертант делает вывод о необходимости усиления положения судебной власти в государственном механизме на уровне субъектов РФ, для чего предлагает изменить формат назначения мировых судей на избрание их непосредственно населением, что даст возможность повысить степень их независимости. Также автор предлагает ввести обязательность учреждения региональных конституционных (уставных) судов и установить жесткие требования

к срокам формирования судебного состава, что позволит окончательно сформировать полноценный государственный механизм в субъектах РФ.

Список работ, опубликованных автором по теме диссертации:

Монография

1. Румянцев П. А. Становление органов государственной власти и местного самоуправления Среднего Поволжья в переходный период российской государственности 1990-х гг. [Текст] : монография / П. А. Румянцев ; [под общ. ред. В. Г. Медведева]. – Тольятти : ООО типография «Форум», 2012. – 203 с (12,75 п. л.), ISBN 978-5-9903485-5-4.

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, указанных в перечне Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации

1. Румянцев, П. А. Становление и итоги реформирования местных органов власти в период перехода к демократической республике [Текст] / П. А. Румянцев // Право и политика : научный журнал. – 2011. – № 8 (140). – С. 1366–1372 (0,7 п. л.).

2. Румянцев П. А. Место и роль органов государственной власти в переходном механизме России в постсоветский период [Текст] / П. А. Румянцев // Евразийский юридический журнал. – 2011. – № 12 (43). – С. 106–111 (1,1 п. л.).

3. Румянцев П. А. Ликвидация системы Советов в Поволжье в конце периода оформления современного переходного государства [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2012. – № 4 (22). – С. 299–303 (0,5 п. л.).

4. Румянцев П. А. Восстановление местного уровня публичной власти в Поволжье на этапе укрепления и развития современного переходного государства [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2012. – № 4 (22). – С. 303–307 (0,5 п. л.).

5. Румянцев П. А. К вопросу о периодизации государства переходного типа [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2013. – № 3 (25). – С. 381–384 (0,5 п. л.).

6. Румянцев П. А. Особенности развития органов исполнительной власти в Среднем Поволжье в современный переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2013. – № 4 (26). – С. 153–157 (0,6 п. л.).

7. Румянцев П. А. Условия развития государства в переходный период, влияющие на легитимность власти / П. А. Румянцев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2015. – № 2 (82). – С. 30–35 (0,5 п. л.).

8. Румянцев П. А. Развитие государственного механизма на уровне регионов страны в период становления советского государства / П. А. Румянцев // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. – 2016. – № 2 (84). – С. 49–55 (0,5 п. л.).

Статьи, опубликованные в иных научных изданиях

1. Румянцев П. А. Органы публичной власти и их конституционная ответственность [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. – 2010. – № 3 (3). – С. 178–181 (0,6 п. л.).

2. Румянцев П. А. Региональные органы власти в государственном механизме России в современный переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики : материалы VIII Международной научно-практической конференции 14-17 апреля 2011. Часть 1. – Тольятти : Волжский ун-т им. В.Н. Татищева, 2011. – С. 132–140 (0,5 п. л.).

3. Румянцев П. А. Сущность и содержание переходного государства [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2011. – № 1 (4). – С. 107–111 (0,7 п. л.).

4. Румянцев П. А. Особенности местного самоуправления как разновидности публичной власти в России в современный переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2011. – № 1 (4). – С. 111–115 (0,6 п. л.).

5. Румянцев П. А. Особенности осуществления государственной власти в России в современный переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2011. – № 2 (5). – С. 90–94 (0,6 п. л.).

6. Румянцев П. А. Правовые основы реформирования региональных органов власти в России в период зарождения современного переходного государства [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2011. – № 4 (7). – С. 99–102 (0,4 п. л.).

7. Румянцев П. А. Правовые основы реформирования региональных органов государственной власти в России в период укрепления и развития современного переходного государства [Текст] / П. А. Румянцев // Татищевские чтения: актуальные проблемы науки и практики : материалы IX Международной научно-практической

конференции 19-22 апреля 2012. Часть 1. – Тольятти : Волжский ун-т им. В.Н. Татищева, 2012. – С. 66–74 (0,5 п. л.).

8. Румянцев П. А. Формирование и развитие местных органов власти в период перехода к советскому государству [Текст] / П. А. Румянцев // Ученые записки Ульяновского государственного университета : сер. Государство и право: проблемы, поиски решений, предложения. Выпуск 2 (27). – Ульяновск : УлГУ, 2012. – С. 103–109 (0,6 п. л.).

9. Румянцев П. А. Развитие легислатур в Поволжье в процессе партийного строительства в переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Правонарушение и юридическая ответственность : материалы Международной научно-практической конференции 13-14 ноября 2012. – Тольятти : Издательство ТГУ, 2012. – С. 295–302 (0,4 п. л.).

10. Румянцев П. А. Восстановление представительных органов власти в Поволжье на этапе развития современного переходного государства [Текст] / П. А. Румянцев // Правонарушение и юридическая ответственность : материалы Международной научно-практической конференции 13-14 ноября 2012. – Тольятти : Издательство ТГУ, 2012. – С. 302–310 (0,5 п. л.).

11. Румянцев П. А. Историческая преемственность процессов реформирования органов власти в переходные периоды российской государственности [Текст] / П. А. Румянцев // Социальные инновации в развитии страны, города, региона : сборник научных трудов по итогам годовичных научных чтений филиала РГСУ в г. Тольятти ; [под ред. Т. О. Закомолдиной, А. В. Закомолдина]. – Тольятти : филиал РГСУ в г. Тольятти, 2013. – С. 219–225 (0,4 п. л.).

12. Румянцев П. А. Социально-политическая специфика развития Российского государства в современный переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Гуманитарные стратегии социализации личности : сборник научных трудов учёных и практиков по итогам VII Всероссийской научно-практической конференции филиала РГСУ в г. Тольятти ; [под ред. А. В. Закомолдина, Д. К. Лопаревой]. – Тольятти : филиал РГСУ в г. Тольятти, 2013. – С. 144–151 (0,4 п. л.).

13. Румянцев П. А. Становление судебных органов власти в Среднем Поволжье в современный переходный период [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2013. – № 3 (14). – С. 34–38 (0,5 п. л.).

14. Румянцев П. А. Возможности и перспективы развития местных органов власти в Среднем Поволжье в современный переходный период [Текст] / П. А.

Румянцев // Правонарушение и юридическая ответственность : материалы Всероссийской научно-практической конференции 11-12 октября 2013. – Тольятти : Издательство ТГУ, 2013. – С. 106–114 (0,5 п. л.).

15. Румянцев П. А. К вопросу о форме государства переходного типа [Текст] / П. А. Румянцев // Гуманитарные стратегии социализации личности: сборник научных трудов учёных и практиков по итогам VIII Всероссийской научно-практической конференции филиала РГСУ в г. Тольятти ; [под ред. А. В. Закомолдина]. – Тольятти : филиал РГСУ в г. Тольятти, 2014. – С. 122–129 (0,5 п. л.).

16. Румянцев П. А. К вопросу о сущности государства переходного типа [Текст] / П. А. Румянцев // Молодой вчений. – 2014. – № 9. – С. 103–106 (0,5 п. л.).

17. Румянцев П. А. Исторические особенности взаимной ответственности региональных законодательных и исполнительных органов власти [Текст] / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2014. – № 4. – С. 88–91 (0,5 п. л.).

18. Румянцев П. А. Историография проблем организации государственной власти в переходный период / П. А. Румянцев // Вектор науки Тольяттинского государственного университета : серия «Юридические науки». – 2015. – № 3. – С. 46–49 (0,5 п. л.).